

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160706>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Demetrio Muñoz Gielen

Kostenverevening en baatafoming in Engeland, Valencia en Nederland



De nieuwe Grondexploitatiewet in Nederland reguleert in hoeverre de grondeigenaar of de gemeenschap recht heeft op de meerwaarde van de grond die ontstaat door bestemmingsplanwijziging. Ook regelt de nieuwe wet welke bijdragen gemeenten kunnen vragen aan marktpartijen voor publieke voorzieningen en voorzieningen bij gebiedsontwikkeling. In vergelijking met de situatie in Engeland en Spanje wordt duidelijk welke keuzes in Nederland zijn gemaakt over de fundamentele vraag aan wie de meerwaarde van de grond toekomt na wijziging van de bestemming.

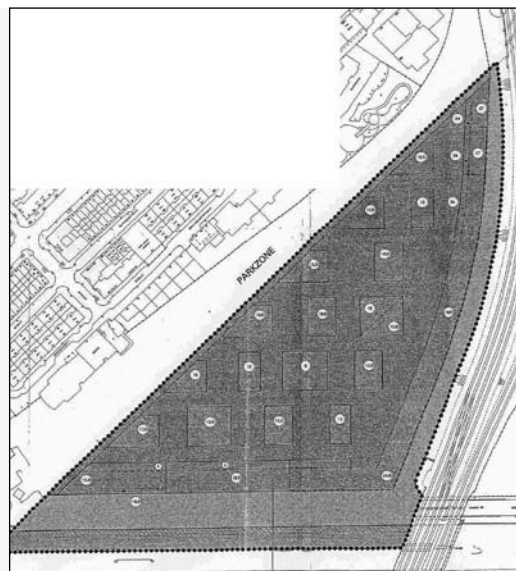
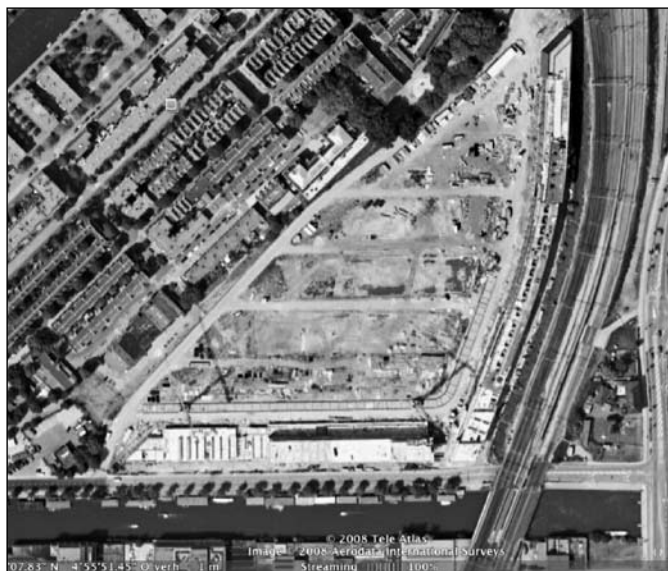
Er bestaat geen unanimititeit over wie de zeggenschap heeft op de meerwaarde van de grond die ontstaat na wijziging van de bestemming. De liberale lezing stelt dat de toegenomen waarde van grond toebehoort aan de eigenaar onafhankelijk van wat de oorzaak van die toegenomen waarde is. Een meer op het collectief gerichte lezing is dat de toegenomen waarde toebehoort aan de gemeenschap (Krueckeberg, 1995; García-Bellido 1993). Deze uiteenlopende visies weerspiegelen zich in verscheidene interpretaties van eigendomsrechten van de grond in relatie tot kostenverevening en/of baatafcoming voor publieke voorzieningen bij gebiedsontwikkeling.

Bij kostenverevening realiseren marktpartijen zelf de publieke voorzieningen of betalen zij de gemeenten hiervoor. Onder publieke voorzieningen worden alle onrendabele onderdelen verstaan waarvan realisering als publiek belang kan worden beschouwd, bijvoorbeeld het bouw- en woonrijpmaken inclusief het

leggen van kabels, leidingen en riolering, of de realisering van publieke voorzieningen zoals scholen en sociale woningen. Bij baatafcoming ontvangen overheden (een deel van) de meerwaarde van de gebiedsontwikkeling, los van de realisering van de publieke voorzieningen. Dit artikel gaat in op de wijze waarop dit vraagstuk is gereguleerd in Nederland, voor en na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en diens hoofdstuk grondexploitatie (voortaan: Grondexploitatiewet), en in de planologische stelsels van Engeland en de Spaanse regio Valencia.

Meerwaarde nationaliseren

In 1947 werd in Engeland de zogenaamde 'nationalisatie van ontwikkelingsrechten' bij wet geïntroduceerd. De ontwikkelingsrechten waren vanaf toen bij de overheid gevestigd en niet bij de grondeigenaar (Cullingworth & Nadin, 2006). Hierdoor werd het mogelijk de meerwaarde die ontstond door bestemmingsplanwijziging fiscaal te belasten door middel van een



Herontwikkeling voormalige rangeertrein Het Funen, Amsterdam. De ontwikkelaar betaalde een deel van de grondontwikkelingskosten, leverde een

deel van de grond voor publieke infrastructuur, en realiseerde sociale woningen met overheidssubsidie (Bestemmingsplan Czaar Peterbuurt-Oost, 2000).



winstbelasting op de meerwaarde bij grondontwikkeling. Deze winstbelasting is tegenwoordig niet meer mogelijk in het Verenigd Koninkrijk, maar recent heeft de Commissie Baker zich uitgesproken voor de introductie van een in bepaalde opzichten vergelijkbare belasting (Baker, 2004). De wet uit 1947 heeft niet het principe veranderd dat grondeigenaren het exclusieve recht hebben hun grond te bebouwen indien de overheid daar toestemming voor geeft. Ontwikkelaars kunnen zodoende alleen grond ontwikkelen als deze hun bezit is of als er een overeenkomst is gesloten met de eigenaren.

Planning obligations

Los van de wet uit 1947 zijn gemeenten in Engeland sinds een wet uit 1932 (Town and Country Planning Act) bevoegd om tegenprestaties (*planning obligations*) af te spreken met een ontwikkelaar die om wijziging van de bestemming van de grond vraagt. Ook kan een ontwikkelaar eenzijdig tegenprestaties op zich nemen (*undertakings*). Beide soorten tegenprestaties omvatten een actieve inbreng van de ontwikkelaar en zijn gebaseerd op het principe dat bouwprojecten ruimtelijke gevolgen hebben en de ontwikkelaar verantwoordelijk is voor de reparatie daarvan (Ratcliffe e.a., 2002). Het projectbesluit dat de nieuwe bestemming vastlegt (*planning permission*) verkrijgt pas juridische kracht nadat gemeente en ontwikkelaar een realisatieovereenkomst hebben ondertekend (*Planning Agreement*).

Tot de jaren zeventig werd er niet veel gebruik gemaakt van deze regeling. Dat veranderde toen bij vele gemeenten die te kampen hadden met minder rijkssubsidie- ring het idee ontstond dat bouwprojecten

publieke baten konden opleveren (Moore, 2005). In de laatste decennia zijn deze overeenkomsten duidelijk toegenomen, namelijk van 26 procent van de omvangrijke projecten in de periode 1997-1998 tot 40 procent in de periode 2003-2004. Deze omvangrijke projecten hadden betrekking op bestemmingswijzigingen ten behoeve van meer dan tien woningen of een plangebied van half hectare of meer; of ontwikkeling van detailhandel van meer dan duizend vierkante meter vloeroppervlakte of een plangebied van een hectare of meer.

Met deze overeenkomsten worden niet alleen 'harde' voorzieningen gefinancierd (bouw- en woonrijp maken en aansluiting met omliggende infrastructuur), ook 'zachte' voorzieningen als bijdragen aan sociale woningbouw, buitenplanse publieke voorzieningen en andere beleidsprogramma's (Campbell e.a., 2000; DCLG, 2006). Ook in de komende jaren verwacht men dat dit mechanisme een deel van de publieke voorzieningen zal bekostigen (Gallent & Tewdwr-Jones, 2007).

Juist het ruimere gebruik van het mechanisme van planning obligations leidde de laatste jaren tot controverse. Belangenorganisaties, overige instanties en deskundigen verdenken gemeenten ervan dat ze contributies vragen die verder gaan dan direct aan de ontwikkeling gerelateerde publieke voorzieningen (DCLG, 2006; Barker, 2004). In de jaren negtig kwam nieuw beleid van de centrale regering die het doel had om misbruik te voorkomen. Tegenprestaties moesten voortaan (1) planologisch relevant zijn, (2) noodzakelijk om de voorgenomen ontwikkeling aanvaardbaar te maken in planologische termen, (3) direct gerelateerd aan de

voorgenomen ontwikkeling, (4) billijk en redelijk gerelateerd in schaal en soort aan de voorgenomen ontwikkeling en (5) redelijk in alle andere aspecten. Verder wijst het beleid van de centrale overheid het gebruik van planning obligations als baatafoming instrument af (ODPM, 2004).

Daarbij moet worden opgemerkt dat dit centrale beleid geen rechtstreekse juridisch bindend karakter heeft, maar wel zwaar weegt omdat het is gebaseerd op eerdere jurisprudentie. Wanneer de centrale overheid door ontwikkelaars ingediende beroepen tegen gemeentelijke besluiten behandelt, zal dit beleid als leidraad fungeren. De praktijk kan zodoende afwijken van centraal geformuleerde beleid, zonder dat dit in principe illegaal is (Moore, 2005). Belangrijke rechterlijke uitspraken in de jaren tachtig en negentig bevonden het echter acceptabel om tegenprestaties af te spreken die niet voldeden aan de noodzakelijkheid en de directe relatie tot de ontwikkeling, zolang ze voldeden aan de andere genoemde criteria; planologisch relevant, billijk en redelijk en redelijk in alle andere aspecten (Moore, 2005). Tegenprestaties voor bovenplanse voorzieningen zoals opleidingsprogramma's in de bouw, verbeteringen in historische centra, openbare kunstwerken, landschap- en bosbeheer, culturele plannen, theaters en musea zijn zodoende aanvaardbaar (ODPM, 2004).

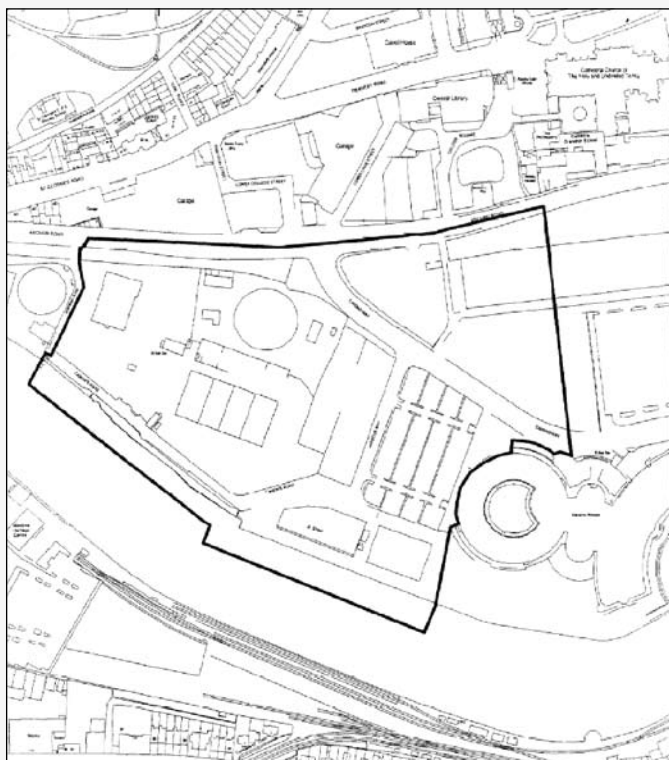
De Valenciaanse herverkaveling

Het fundament van het huidige Spaanse planologische stelsel, inclusief de regio Valencia, komt voort uit een wet van 1956. De grondexploitatie, urbanisatie genoemd (de planvorming, herverkave-

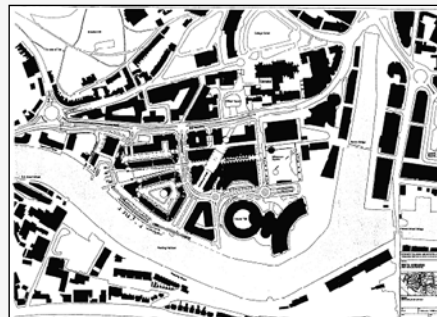
ling van de gronden, bestekvorming en bouw- en woonrijp maken tot en met de oplevering van te bebouwen kavels), wordt in Spanje beschouwd als een publieke taak. De uitvoering wordt echter vanaf 1956 toevertrouwd aan de grondeigenaren waarbij het principe wordt gehanteerd dat de baten (de economische waardetoeename) en de kosten (de grondexploitatiekosten) die resulteren uit de ontwikkeling verdeeld dienen te worden tussen alle grondeigenaren, in verhouding tot de oppervlakte van de ingebrachte grond. De uitvoering wordt geoperationaliseerd middels een herverkavelingregeling (*Reparcelación*).

Sinds 1995 is het in de regio Valencia mogelijk een derde partij te selecteren als uitvoerder, de urbanisator (*agente urbanizador*). Deze urbanisator is een publieke of een private partij die geen grond hoeft te hebben en optreedt als gebiedsontwikkelaar. De urbanisator trekt het hele planproces, maakt de plannen en de bestekken, maakt het gebied bouw- en woonrijp en bouwt eventueel publieke voorzieningen. Grondeigenaren zijn verplicht om de grondexploitatiekosten te betalen en de grond bij te dragen die nodig is voor de publieke voorzieningen. In ruil daarvoor ontvangen zij van de urbanisator de bouwrijpe kavels waarop ze vastgoed kunnen ontwikkelen. De waardetoeename wordt aldus gebruikt om grondeigenaren te compenseren voor hun verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie (Muñoz Gielen & Korthals Altes, 2007).

Grondeigenaren binnen een herverkavelingsgebied zijn verplicht om grond in te leveren voor de publieke voorzieningen binnen het plangebied, inclusief maatschappelijke voorzieningen en andere publieke gebouwen en eventueel grond voor bovenplanse



Herontwikkeling havengebied Harbourside Bristol (Canon's Marsh), Engeland: 7,89 ha, ca. 700 woningen en vergelijkbaar bouwvolume aan kantoorruimte. De ontwikkelaar betaalde hier alle grondontwikkelingskosten, leverde 3/5 van de grond die nodig was voor publieke infrastructuur, realiseerde 9 procent van het woningprogramma als sociale woningen (koop en huur) en betaalde een bedrag naast het bedrag van 30 miljoen euro voor bovenwijkse voorzieningen (bron foto's: Report Head Bristol Planning Services to Bristol Local Council Committee, 17 October 2001; and Maps Live).



voorzieningen buiten het plangebied. Grondeigenaren zijn daarnaast verplicht om de grondexploitatiekosten, de winstmarge van de urbanisator en zijn interne organisatorische kosten en eventueel een bijdrage voor de aanleg van bovenplanse voorzieningen te betalen (Parejo & Blanc, 1999). Gemeenten zijn vrij om aanvullende tegenprestaties te eisen van de urbanisator, zoals publieke gebouwen, sociale woningbouw of geldelijke betalingen. De

urbanisator kan deze kosten echter niet doorberekenen aan de grondeigenaren, maar moet ze uit eigen middelen betalen. Dat is mogelijk wanneer de urbanisator grond heeft en hiermee deze extra's vanuit zijn vastgoedexploitatie kan betalen.

Publiek aandeel van meerwaarde

De Spaanse Grondwet uit 1978 bepaalt dat "De gemeenschap mee zal profiteren van

de waardetoeename die het gevolg is van het ruimtelijk beleid van overheden" (sectie 47). Dankzij dit constitutionele principe hebben gemeenten bij uitbreidingslocaties recht op een deel van de bouwrechten, sinds 2007 tussen vijf en vijftien procent, naast de bijdragen die reeds zijn genoemd. Grondeigenaren zijn aldus verplicht om voldoende bouwrijpe kavels over te dragen aan de gemeente om dit percentage te kunnen bebouwen. De grondeigenaar draagt weliswaar de grond over, maar geen bouwrechten. Deze zijn volgens de wet namelijk nooit zijn eigendom geweest van de grondeigenaar, maar van de gemeenschap.

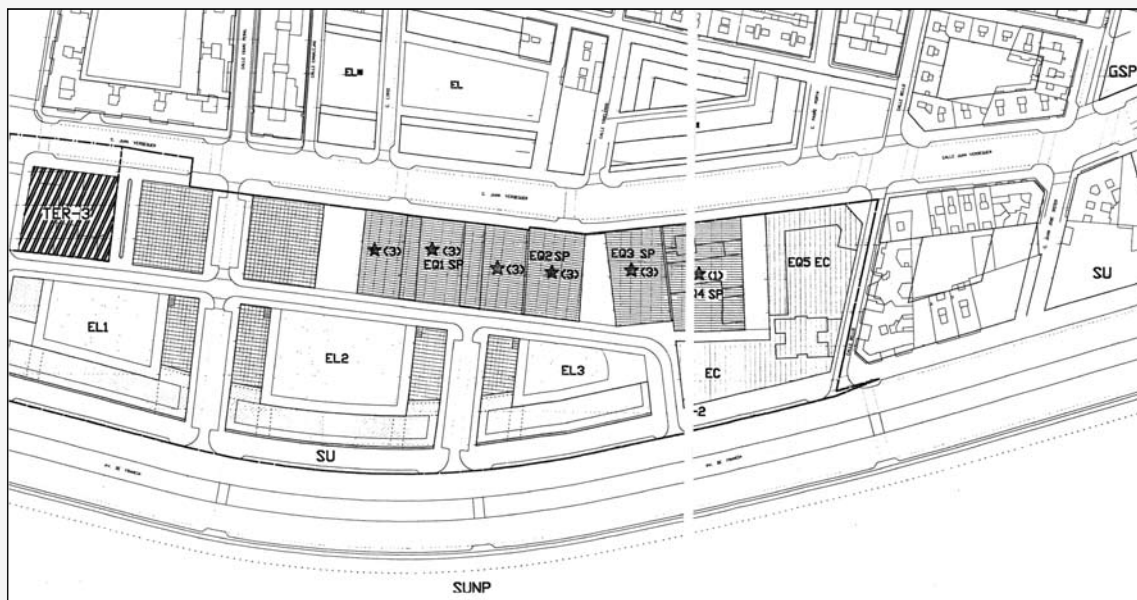
Spaanse gemeenten kunnen sinds 1992 grond bestemmen voor sociale woningbouw. De algemene trend in Spanje is dat regio's wettelijke minimale percentages vastleggen voor sociale woningbouw. Baskenland is hierbij koploper. Vanaf 1994 moet er 20 procent in binnenstedelijke locaties en 65 procent in uitbreidingsgebied sociale woningbouw zijn. Sinds 2006 zijn deze percentages respectievelijk 40 en 75 (Burón, 2006). In Valencia is het wettelijk minimum voor sociale woningbouw 25 procent in binnenstedelijke locaties en 40 procent in uitbreidingsgebied. De centrale regering heeft in 2007 een wettelijk minimaal percentage van 20 procent geïntroduceerd, wat geldt voor het hele land. De last van sociale woningbouw (een kleinere winstmarge dan bij vrije markt woningbouw) wordt gelijkwaardig verevenend tussen alle grondeigenaren binnen het herverkavelingsgebied.

Nederland: oude en nieuwe Wro

In Nederland bestaat geen wettelijk principe dat de overheid recht heeft op een deel

van de waardetoeename, maar de Tweede Kamer is vrij om regelingen te treffen over kostenverevening en kostenverhaal. Er zijn geen grenzen aan deze tot voor kort weinig gebruikte bevoegdheid, zolang de wetgever zich houdt aan de Algemene wet bestuursrecht en aan internationale verdragen als het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Tot voor kort was het algemeen geldend principe dat de waardetoeename als gevolg van bestemmingswijziging aan de eigenaar toe komt. Met de nieuwe Grondexploitatiewet bevestigt de wetgever dit principe. De mogelijkheden om greep te krijgen op de waardetoeename, voor en na de invoering van de Grondexploitatiewet, zijn beperkt tot kostenverevening en kostenverhaal. Baatafroming hoort daar niet bij.

Onder de regelgeving van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening was het mogelijk dat gemeente en grondeigenaar in een exploitatieovereenkomst het kostenverhaal afspraken voor de kosten die gemeenten maakten voor publieke voorzieningen. Weigerde de ontwikkelaar dan was de gemeente bevoegd om te weigeren de voorzieningen aan te leggen. Deze overeenkomst moest gebaseerd zijn op de exploitatieverordening waarin was vastgelegd onder welke omstandigheden welke contributies mochten worden gevraagd aan de grondeigenaar. De oude Wro beperkte de tegenprestaties (artikel 42) tot geldelijke bijdragen en grond voor bouw- en woonrijp werkzaamheden die een directe relatie hadden met het te ontwikkelen plangebied. Dit beperkte de mogelijkheden om grond en kosten van bovenplanse voorzieningen te verhalen. Indien gemeenten een hogere bijdrage afspraken bestond de mogelijkheid dat een



Herontwikkeling industrieterrein Camino Hondo del Grao, Valencia, Spanje. De grondeigenaren betaalden alle grondontwikkelingskosten, leverden alle grond voor publieke infrastructuur, restaureerden een aantal historische industriële gebouwen en betaalden daarnaast een bedrag van ruim 4 miljoen euro (Programa de Actuación Integrada Camino Hondo del Grao, 2005).

rechter de overeenkomst teniet deed en was de gemeente verplicht om de volledige gevorderde bijdrage terug te geven.

De situatie was anders wanneer niet de gemeente maar de ontwikkelaar deze kosten maakte. Gemeenten en ontwikkelaars waren in dat geval vrij om een realisatieovereenkomst af te sluiten waarin de ontwikkelaar de realisatie verzekerde van publieke voorzieningen. De beperkingen hier waren kleiner dan met de exploitatieovereenkomst. Het was voor gemeenten en ontwikkelaars mogelijk alle soorten tegenprestaties af te spreken, zolang het de ontwikkelaar was die de voorzieningen realiseerde en er geen geldelijke betaling aan de gemeente plaatsvond. De mogelijkheid aan tegenprestaties was niet onbeperkt. Bijdragen voor bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen waren niet altijd rechtsgeldig te maken (Ministerie van VROM e.a., 2008). Indien de ontwikkelaar geen realisatieovereenkomst aanging, kon de gemeente echter formeel niet weigeren het bestemmingsplan te wijzigen, of een vrijstelling te verlenen. Informeel gebeurde dat wel vaak al was dat een juridisch discutabele weg.

In 2008 is de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWro) ingetreden, inclusief de Grondexploitatiewet (Gew) (Ministerie van VROM e.a., 2008). De wet introduceert het exploitatieplan. Wanneer een plan kosten in publieke voorzieningen met zich meebrengt, zijn gemeenten verplicht om een exploitatieplan te maken en die tegelijkertijd met het bestemmingplan of projectbesluit vast te stellen, tenzij deze kosten reeds zijn verzekerd, bijvoorbeeld in een realisatieovereenkomst, ook 'anterieure' overeenkomst genoemd. De gemeente

kan, formeel gezien, nog steeds niet haar planologische medewerking weigeren als de ontwikkelaar geen anterieure realisatieovereenkomst aan wil gaan. Zoals bij de oude Wro bestaat wel de mogelijkheid om dat indirect toch te doen door de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan als argument te gebruiken om bestemmingswijziging af te wijzen. De mogelijke te verhalen kosten in een anterieure realisatieovereenkomst zijn ruimer dan in de eerdere exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening. Nu bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om bijdragen af te spreken voor bovenplanse voorzieningen (ook 'ruimtelijke ontwikkelingen' genoemd in de wet).

Wanneer gemeente en ontwikkelaar toch geen anterieure overeenkomst sluiten moet het bestemmingsplan vastgesteld worden samen met een exploitatieplan. Dit plan legt de kosten vast die verhaald kunnen worden op de grondeigenaren in ruil voor de verlening van de bouwvergunning. De mogelijke te verhalen kosten zijn beperkter dan in een anterieure realisatieovereenkomst, zoals minder bovenplanse voorzieningen en lagere grondexploitatiekosten (Ministerie van VROM e.a., 2008). Gedurende de parlementaire behandeling heeft de Tweede Kamer ervoor gekozen om uit te sluiten dat maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld scholen en welzijnggebouwen) worden doorberekend aan de grondeigenaren (Van den Brand, 2008).

Engeland, Spanje en Nederland

Los van de verschillen in het specifieke uitvoeringsinstrumentarium in Engeland, Spanje en Nederland zijn een aantal interessante principiële verschillen te noemen met betrekking tot de benadering

van kostenverevening en baatafroming bij gebiedsontwikkeling. Engeland, met haar in 1947 geïntroduceerde nationalisatie van ontwikkelingsrechten, en Spanje, met haar constitutionele mandaat uit 1978, wijken af van Nederland wat betreft baatafroming. In Engeland heeft de overheid het recht om de economische meerwaarde te fiscaliseren, al blijkt dit in de praktijk niet veel te gebeuren. Wat in Engeland in de praktijk wel goed blijkt te werken is een ruime kostenverevening en kostenverhaal middels realisatieovereenkomsten en steeds breder gedefinieerde en strenger geregleerde mogelijkheden van te verhalen kostenposten. In Spanje heeft de overheid het recht op een deel van de meerwaarde wat betekent dat doorgaans tien procent van de bouwrechten publiek is en grondeigenaren de grond moeten inleveren die nodig is om dit percentage te realiseren. Kostenverevening en kostenverhaal in Spanje vinden plaats binnen een uitermate gereguleerd kader met wettelijke minimale standaards voor de te verhalen publieke voorzieningen en een herverkavelingregeling. Aanvullend zijn er ook mogelijkheden voor ruimere afspraken middels privaatrechterlijke overeenkomsten.

Nederland heeft met de Grondexploitatiewet de lijn willen continueren die al overheerste in het wettelijk kader en instrumentarium. De economische meerwaarde die door bestemmingswijzing ontstaat, behoort toe aan de grondeigenaar. Ten opzichte van Engeland en Spanje valt op dat is gekozen voor uitsluiting van maatschappelijke voorzieningen als een mogelijk te verhalen kostenpost. Deze genoemde verschillen kunnen van belang zijn voor de doelmatigheid waarmee gemeenten in geval van ontwikkelingen op private grond in staat zijn om publieke voorzieningen en andere

publieke doelen uit de vastgoedopbrengsten te financieren. Het Engelse en het Spaanse stelsel lijken daar meer op gericht te zijn dan het Nederlandse.

Demetrio Muñoz Gielen (d.munozgielen@tudelft.nl) promoveert bij het Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft en is zelfstandig adviseur gebiedsontwikkeling.

Literatuur

- Barker, K. (2004) *Review of Housing Supply. Delivering Stability. Securing our Future Housing Needs*, Barker Review, London
- Burón Cuadrado, J. (2006) *Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz*, ACE
- Campbell, H., H. Ellis, J. Henneberry, C. Gladwell (2000) *Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes*, *Environmental and Planning B: Planning and Design*, jg. 27, p. 759 - 775
- Cullingworth, J. B. & V. Nadin (2006) *Town & Country Planning in the UK*, Routledge, London
- Department for Communities & Local Government (2006) *Valuing Planning Obligations in England*, University of Sheffield, Sheffield
- García-Bellido, J. (1993) *La liberalización efectiva del mercado del suelo*, CyT-ET
- Krueckeberg, D. A. (1995) The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?, *Journal of the American Planning Association*, jg. 61(3), p. 301 - 309
- Ministerie van VROM, VNG en VVG (2008) *Handreiding Grondexploitatiewet*, Sdu uitgevers bv
- Moore, V. (2005) *A Practical Approach to Planning Law*, Oxford University Press, Oxford
- Muñoz Gielen, D. & W. Korthals Altes (2007) *Lessons from Valencia: Separating Infrastructure Provision from Land Ownership*, *Town Planning Review*, jg. 78(1), p. 61 - 79
- Office of the Deputy Prime Minister (2004) *Reforming Planning Obligations: the Use of Standard Charges*, London
- Parejo Alfonso, L., F. Blanc Clavero (1999) *Derecho urbanístico valenciano*, Tirant lo blanch, Valencia
- Ratcliffe, J., M. Stubbs, M. Shepherd (2002) *Urban Planning and Real Estate Development*, Spon Press, London
- Van den Brand, J. A. M. (2008) Interview door Demetrio Muñoz Gielen